



## Japón y su nueva política de seguridad internacional

*Félix Arteaga \**

**Tema:** Este ARI describe la evolución de la política de seguridad de Japón en los últimos años y las expectativas creadas por el surgimiento de un nuevo actor estratégico.

**Resumen:** La política de seguridad internacional de Japón ha cambiado mucho en los últimos años. Su protagonismo estratégico ha ido en aumento, participando en misiones internacionales de mantenimiento de la paz o proporcionando asistencia humanitaria de emergencia dentro y fuera de la región de Asia-Pacífico. En los últimos meses se han sucedido algunas manifestaciones llamativas de esos cambios, como contar con un ministro y con un Ministerio –en lugar de una Agencia– de Defensa desde principios de año o la visita de su primer ministro a la sede del Consejo Atlántico de la OTAN en Bruselas en enero para consolidar su condición de socio estratégico. Estos cambios son el resultado de un largo proceso de normalización en el que Japón se ha ido desprendiendo de las limitaciones jurídicas y psicológicas que lastraban su margen de autonomía en materia de seguridad y defensa. Este ARI describe el proceso de cambios, las reformas adoptadas y las expectativas de este “naciente” actor estratégico.

**Análisis:** Los cambios en la política de seguridad de Japón que se describen tienen detrás unas causas estructurales que se describen como las fuerzas del cambio. Por un lado, el cambio del contexto estratégico regional e internacional ha obligado a Japón a dar pequeños pasos que han cambiado de forma irreversible su percepción de la seguridad internacional. Limitado por las reservas constitucionales de posguerra, Japón ha ido asumiendo un mayor protagonismo a la altura de quien aspira a ser un miembro permanente del Consejo de Seguridad. Junto al cambio en la seguridad internacional, la seguridad regional ofrece focos de tensión con China y Corea del Norte principalmente que no encuentran una respuesta multilateral adecuada. Japón ha asumido un papel más autónomo en su acción exterior que pasa página a los complejos de posguerra. A falta de un apoyo estratégico mejor, Japón continúa apoyándose en su alianza con EEUU pero ha diversificado sus relaciones estratégicas.

Como resultado de lo anterior, Japón va normalizando su política de seguridad y ha homologado las estructuras institucionales creando un Estado Mayor Conjunto, un ministro y un Ministerio de Defensa y unos documentos estratégicos –Libro Blanco y Directivas– en los que se describen la situación estratégica y las medidas de respuesta. Estos cambios son el prelude de otros que vendrán después motivados por la dinámica que ahora se crea. El planeamiento estratégico de la seguridad y la defensa obligará a centralizar en el nuevo Ministerio las tareas de planeamiento y coordinarlas con las del resto de los Ministerios. En esta tarea el primer ministro sigue asumiendo un papel más relevante y necesitará contar con un Consejo de Seguridad y con una Agencia de Inteligencia que le apoye. Para concluir la normalización, deberá revisar los principios pacifistas y no nucleares de una constitución cuyo contexto de seguridad original ya ha desaparecido.

*Las fuerzas del cambio*

---

\* Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

La política de defensa de Japón se ha mantenido ligada al contexto estratégico de posguerra. Tradicionalmente, Japón ha formulado su política de defensa nacional (*kibantei boueiryoku kousou*) desde 1954 en función de los principios de su Constitución, de la Carta de Naciones Unidas y de sus acuerdos de seguridad con EEUU. Su estrategia ha sido defensiva, proclive al aislamiento, contraria a la posesión, producción o introducción de armas nucleares y, por supuesto, renuente a toda intervención militar en el extranjero que pudiera interpretarse como una vuelta al militarismo.

Mientras duró la guerra fría, Japón se mantuvo bajo la protección estratégica de EEUU, confinado a la seguridad regional y dentro de las autolimitaciones de su Constitución, cuyo artículo 9 obliga a renunciar a la guerra y a la posesión de la capacidad militar más allá de la necesaria para su autodefensa. Finalizada la misma, el modelo de comportamiento y la estrategia de seguridad de Japón se han modificado por la proliferación de operaciones de apoyo a la paz, la emergencia de tensiones regionales e internacionales de seguridad y la revisión de las relaciones bilaterales de seguridad con EEUU.

Japón había enviado observadores militares a las misiones de paz de Naciones Unidas, pero en 1991 envió sus fuerzas navales al recién acabado conflicto del Golfo. La contribución naval de desminado tuvo un perfil militar y político muy bajo pero sirvió como precedente para abrir las puertas a otras misiones más ambiciosas. En 1992 se aprobó la Ley sobre la Cooperación a la Paz Internacional que permitió enviar las fuerzas de autodefensa japonesas a misiones de paz con la aprobación previa de la Dieta. Incluidas estas misiones en la Ley de la Fuerzas de Autodefensa (art. 100.7), Japón comenzó a contribuir con militares a las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), Mozambique (ONUMUZ), los Altos del Golán (UNDOF), Timor Leste (UNAMET, UNTATE y UNMISSET) y un amplio elenco de misiones que discurren por la geografía de varios continentes en Sudán, Sahara Occidental, Haití, Liberia, Costa de Marfil, Burundi, Eritrea, Chipre, Kosovo, Líbano, Georgia y la India, entre otros. Tanto por la diversidad como por el esfuerzo, nadie puede negar a Japón que su contribución a Naciones Unidas está a la altura de un candidato a un asiento permanente en su Consejo de Seguridad.

La progresión continuó tras los atentados del 11-S, cuando Japón aprobó la Ley de Medidas Especiales contra el Terrorismo de 2001 para permitir que sus fuerzas de autodefensa participaran en operaciones de apoyo a la lucha internacional contra el terrorismo, la seguridad internacional o la paliación de desastres naturales. La norma tiene un carácter provisional y debe prorrogarse cada dos años. Cada aplicación de la misma describe los elementos básicos del plan de acción a seguir y también debe renovarse bienalmente. Tanto por la vía explícita de las normas como por la implícita de las aplicaciones se amplía el catálogo de escenarios y misiones de intervención posibles. En la actualidad, las fuerzas japonesas pueden actuar ya en el propio territorio nacional, en las aguas internacionales, en el espacio aéreo internacional y, de ser requeridos para ello, dentro del territorio de terceros países. Las operaciones siguen precisando la autorización de la Dieta, ahora también retroactiva, antes de poder contribuir a las peticiones de Naciones Unidas y, también ahora, a las de otras organizaciones internacionales. Así, cuando el Gobierno ha considerado necesario participar en una operación como la de Irak, ha solicitado a la Dieta la aprobación de una Ley específica sobre las Medidas Especiales de Asistencia Humanitaria y de Reconstrucción (Ley 137 de 2003) en base a la Ley de 2001.

Como resultado de las sucesivas revisiones de las leyes de Medidas Especiales, Japón ha participado en operaciones internacionales de emergencia en Ruanda, Cachemira, Honduras, Turquía, India, Sumatra, Irán, Rusia, Pakistán e Indonesia. Más desconocida, pero no menos importante, ha sido la contribución activa de Japón a los tratados y convenciones de no proliferación de armas nucleares (NPT), de prohibición de ensayos nucleares (CTBT), de armas químicas (CWC), de armas biológicas (BWC), de ciertas armas convencionales (CCW) y de minas antipersona (APC). Además, Japón participa en los regímenes de control de tecnologías y elementos de doble uso biológico y químico (*Australia Group*), nucleares (*Nuclear Suppliers Group* y *Zangger Committee*), misiles (MTRC), armas convencionales (*Wassenaar Arrangements*)

y regímenes sobre armas ligeras de Naciones Unidas.

El segundo factor de cambio en la política de seguridad japonesa ha sido la mutación estratégica de la zona de Asia-Pacífico. Las relaciones bilaterales de Japón con China, que cumplen ahora 35 años desde su normalización, y con las dos Coreas, están diversificadas y presentan más densidad en sus dimensiones económicas y comerciales de cooperación que en las estratégicas de confrontación. Sin embargo, no dejan de existir tensiones latentes que de vez en cuando repuntan amenazando la creciente interdependencia regional. China reivindica las reservas energéticas existentes en torno a la plataforma continental que rodea las islas Senkaku (Diaoyu en chino). Hasta la fecha, China ha rechazado las propuestas japonesas en las sucesivas rondas de consultas que se mantienen desde mayo de 2004 (Japón reivindica la aplicación de la línea media en las distancias inferiores a las 400 millas y la supervisión de las explotaciones en las inmediaciones de la línea divisoria mientras que China reivindica una proyección de su plataforma continental que llega prácticamente hasta Okinawa, 100 millas al este de la línea media solicitada por Japón). A la falta de progresos en las negociaciones diplomáticas hay que añadir que China inició sus extracciones unilateralmente y que ha llevado a cabo un despliegue militar intimidatorio en la zona. La negociación desde una posición de fuerza viene avalada por el incremento exponencial del gasto de defensa chino, que va a crecer un 14,7% durante el período 2006-2010 hasta los 35,3 billones de dólares –una cifra que la metodología del IISS eleva hasta los 45,3 billones y el 2.34% del Producto Interior Bruto–, frente a un crecimiento promedio anterior del 10% durante casi dos décadas. La emergencia de China como una potencia militar que hace ostentación de su poder armado en el estrecho de Taiwán, en las aguas profundas del Mar Oriental de China y en el espacio exterior destruyendo satélites no puede ser ignorada por un Estado como Japón que es una potencia regional.

Entre 1994 y 2000, el patrón de respuesta japonés a las pruebas nucleares chinas, sus ejercicios militares en los estrechos de Taiwán o las actividades en torno a las islas Senkaku hubiera sido la suspensión total o parcial de la ayuda económica. Pero a partir de entonces quedó claro que las sanciones ya no surtían el efecto deseado y que era necesario diversificar los instrumentos disuasorios. Sin voluntad de empeñarse en una carrera armamentista como la de China ni de convertirse en una superpotencia militar, Japón asumió que necesitaba complementar su capacidad de persuasión financiera con algo más de músculo militar y apostó por dotarse del instrumento estratégico que le faltaba. A partir del reconocimiento de una situación de riesgo por el Libro Blanco de 2004, Japón respondió revisando su “postura” estratégica para contar con un instrumento militar disuasorio, tal como la coalición gobernante del Partido Liberal Democrático y del Partido Democrático reivindicó en 2005 para proteger sus intereses económicos por la fuerza si era necesario. La tensión, que alcanzó su punto álgido en 2004, cuando la persecución aeronaval a un submarino chino en las aguas de Okinawa estuvo a punto de provocar el primer enfrentamiento armado en la zona, fue declinando en intensidad pero sus secuelas seguirán en las mesas de planeamiento estratégico japonés, que “permanecerán atentos a su evolución” de los próximos años, tal y como reflejó la Directiva Nacional de Política de Defensa japonesa para 2005.

En diciembre de 2006, el ministro de Defensa Kyuma no dudó en calificar a Corea del Norte como la principal amenaza para Japón. Aunque el reciente acuerdo del 13 de febrero de este año a seis bandas sobre el programa de enriquecimiento nuclear coreano quita hierro a la manifestación, no despejará la posibilidad de que Corea del Norte lo incumpla en un futuro próximo, tal y como ya lo ha hecho en el pasado, y que reanude las pruebas subterráneas de sus cabezas nucleares como hiciera en octubre de 2006, y las pruebas balísticas de sus misiles Taepodong-2 de un alcance de 6.000 a 10.000 kilómetros de julio del mismo año. Además, Japón desea que Corea del Norte explique la desaparición de ciudadanos japoneses durante los años setenta (unos 17, de los que ha devuelto seis). Si los anteriores gobiernos japoneses hicieron del asunto una cuestión de debate en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el primer ministro Shinzo Abe hizo de esta reivindicación una cuestión electoral y ahora se encuentra ante el dilema de levantar las restricciones a la entrada de personas y buques norcoreanos en Japón, enfrentándose a su opinión pública, o mantenerlas y quedarse aislada en las sanciones sin el respaldo de las seis partes.

Japón y Corea del Sur también mantienen una estrecha relación económica y social. Mientras los ciudadanos de ambos países incrementan su interdependencia (unas 10.000 personas viajaron diariamente entre Japón y Corea del Sur en 2005), los desencuentros impiden cerrar el capítulo de los agravios, al igual que el libro de historia compartido que no acaba de ver la luz. El conflicto territorial abierto sobre los dos islotes de Takeshima sigue abierto y la voluntad japonesa de reivindicar su soberanía frente a la ocupación coreana le ha llevado a celebrar de nuevo el día de Takeshima, lo que generó una declaración del Consejo de Seguridad Nacional coreano disponiéndose a revisar las relaciones con Japón. La revisión también tendrá lugar si se unifican las dos Coreas y Japón deja de ser un aliado estratégico de Corea del Sur, una reflexión que vale también para cualquier hipotética reunificación de China y Taiwán.

En el escenario regional se combinan las percepciones estratégicas con un ambiente psicológico viciado por la acumulación de agravios y prejuicios históricos que complican el cálculo del riesgo. La tensión se agrava cuando algunos actores se van desinhibiendo y se desprenden de cautelas seculares. Mientras que China se opone abiertamente a cualquier injerencia de EEUU o Japón en relación con Taiwán, Japón se propone pasar la página de su política exterior de posguerra (*sengo dakkyaku*) y la Dieta ha aprobado una ley para que las escuelas vuelvan a enseñar el patriotismo en la aulas para respetar la tradición, cultura y amor de la nación y del territorio. Mientras el anterior primer ministro Koizumi se prodigó en visitas oficiales al santuario de Yasukuni para rendir honores, tensando los recelos bilaterales, sectores sociales chinos se movilizaron por la injerencia japonesa y estadounidense sobre Taiwán y se prodigaron las agresiones a sedes diplomáticas y empresariales japonesas en China en abril de 2005. Por las mismas fechas se recogieron 44 millones de firmas contra la pretensión japonesa de ocupar un sitio en el Consejo de Seguridad y se produjeron desplazamientos de activistas chinos a Senkaku. Los actores diplomáticos y comerciales más cautelosos se ven desbordados por nuevas generaciones de políticos y de ciudadanos que airean los agravios seculares derivados de la ocupación japonesa o el miedo al expansionismo chino y que se autoalimentan en una espiral latente.

Seguramente por ello, el nuevo primer ministro Abe no ha dudado en prodigarse en gestos diplomáticos para desbloquear la situación sin abdicar –al menos expresamente– de sus postulados revisionistas. La decisión de realizar su primer viaje oficial a China en octubre de 2006 y la ambigüedad sobre su esperada visita al santuario de Yasukuni en la primavera de 2007 han mejorado las relaciones bilaterales. Por ello, en el séptimo encuentro bilateral de seguridad y defensa en enero de 2007 se acordó elevar el nivel de la relación al de diálogo estratégico y el nuevo ministro de Defensa Kyuma ha reducido de “amenaza” a “preocupación” la percepción oficial sobre el rearme chino. La interdependencia económica y social actúa a favor de la distensión. También en la militar, donde hay un acuerdo desde 1999 para eliminar varios centenares de miles de proyectiles abandonados durante la Segunda Guerra Mundial, se mantiene la colaboración a propósito de las negociaciones con Pyongyang y funciona el foro de diálogo chino-japonés de seguridad y defensa. Los primeros gestos del primer ministro Abe han aliviado algo las tensiones, y los datos de la encuesta del Gabinete del 9 de diciembre confirman una ligera recuperación de la percepción favorable de China (un incremento del 1,9% hasta el 34,3% junto con una caída similar de la percepción negativa hasta llegar al 61,6%), aunque la mayoría de la población japonesa ve la relación con preocupación.

El tercer factor de cambio ha sido la renovación de los acuerdos de defensa con EEUU de 1997. El empeño de los aliados estadounidenses por actualizar los instrumentos estratégicos japoneses a las necesidades de la seguridad y la defensa del entorno post 11-S coincidieron con el deseo japonés de revisar los acuerdos sobre las bases y profundizar la colaboración operativa, pasando de la tutela a la asociación. No pudiendo Japón recurrir a una organización como la OTAN para articular y mejorar sus capacidades expedicionarias, la transformación de sus fuerzas y la actuación conjunta y combinada en el seno de operaciones y estructuras multinacionales, EEUU seguirá siendo su principal valedor para poder participar en misiones internacionales de seguridad y progresar en algunas capacidades, como la contraproliferación, permitiendo que ambos países instalen los

sistemas de defensa antimisiles para protegerse de la llegada de misiles coreanos o chinos. La buena relación general con EEUU no excluye la existencia de problemas menores sobre el redespiegue de la base de los *Marines* en Futenma, Okinawa, o las críticas del ministro de Defensa Kyuma a las decisiones del presidente Bush sobre la intervención en Irak. La relación estratégica no será de igual a igual, pero tampoco volverá a ser la de subordinación incondicional del pasado.

#### *El cambio en las fuerzas*

Los procesos de transformación han conducido a unos cambios tanto en la política como en los instrumentos dedicados a la seguridad internacional. Tras el fin de la bipolaridad, y a falta de una organización regional de seguridad o defensa que asumiera la responsabilidad, como hizo la OTAN en el espacio euroatlántico y la OSCE en el escenario euroasiático, Japón y otros actores de Asia-Pacífico se vieron en la necesidad de afrontar por sí mismos los problemas regionales de seguridad, abandonando el enfoque reactivo y aislacionista por otro más proactivo y solidario. La reacción inicial japonesa fue la de apostar por la creación de un foro multilateral que cubriera el vacío de seguridad cooperativa (*kyouchou-teki anzen-hosho*) en la zona. A pesar de la apuesta multilateral, especialmente del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Foro Regional de ASEAN no produjo los resultados esperados y a mediados de los noventa Japón comenzó a diversificar sus enfoques. Junto a la baza multilateral, optó por actualizar su relación bilateral con EEUU como la mejor garantía de seguridad a corto plazo mientras se dotaba de las capacidades y normas necesarias para poder trabajar con autonomía a medio plazo.

En el plano multilateral, Japón sigue apoyando el Foro Regional de ASEAN para que logre establecer el régimen de confianza y diplomacia preventiva que intenta para la zona desde 1994. En el Foro participan los diez miembros de ASEAN junto a Rusia, EEUU, Canadá, la UE y otros hasta 25 miembros, estudiando medidas para luchar contra el terrorismo y la proliferación, la seguridad marítima y la prevención y gestión de desastres naturales. La cooperación multilateral se amplía a Corea del Sur, China y Japón (ASEAN + 3) o a las cumbres de Asia oriental (ASEAN + 3 + Australia, Nueva Zelanda y la India) para hacer frente a la lucha contra el terrorismo, la piratería marítima y la gripe aviar. Japón mantiene reuniones trilaterales con EEUU y Rusia en el foro tripartito de seguridad del Pacífico Norte. En el plano bilateral, Japón mantiene un diálogo de seguridad a nivel ministerial con Australia y acaba de establecer acuerdos en febrero de 2007 con la UE, en el marco birregional de las reuniones *Asia-Europe Meetings* (ASEM), o con el diálogo Asia Central-Japón. En todos ellos la cooperación cubre sistemáticamente los problemas de seguridad regionales, tal y como recoge el acuerdo bilateral entre Japón y Pakistán de 2006 sobre desarrollo, contraterrorismo, control de armamento, desarme y no proliferación, además de la asistencia humanitaria tras el terremoto de 2006.

Además de su participación en estos foros regionales, colabora con otros que le permiten una proyección extrarregional, como refleja su participación en Kosovo y otros países de Europa del este y Asia Central como observador de la OSCE. También participa con sus fuerzas armadas en iniciativas multilaterales de control de armamento como el apoyo naval a la operación *Endurance Freedom* dentro la iniciativa de seguridad contra la proliferación (*Proliferation Security Initiative*, PSI) o la seguridad marítima de los estrechos que desarrollan las fuerzas de policía y los guardacostas en los estrechos de Malaca. También ha participado con la coalición internacional en Irak hasta 2006 con el respaldo del Gobierno y de la Dieta, aunque las reglas de enfrentamiento de sus fuerzas de autodefensa han sido más restrictivas que las del resto y sus misiones se han centrado en los aspectos menos militares de la estabilización y reconstrucción.

El 11-S aceleró la revisión de los acuerdos de seguridad con EEUU. A partir de la reunión del Comité Consultivo de Seguridad de diciembre de 2002 de los ministros de Exteriores y Defensa en Washington, denominadas como reuniones 2+2, comenzó la revisión de los acuerdos y de las orientaciones (no vinculantes) hasta llegar en octubre de 2005 a una revisión de los objetivos estratégicos comunes. Ambos comparten la visión estratégica sobre los estrechos de Taiwán, la península coreana, los territorios del norte (las islas Sakhalin, que ocupa Rusia) y el asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se han logrado acuerdos sobre la reubicación de las

bases, interoperabilidad de las fuerzas y cooperación antiterrorista y Japón va a participar en el programa de misiles para la defensa de EEUU, el mismo programa en el que van a participar países europeos como el Reino Unido, Dinamarca, Polonia y la República Checa. El acuerdo permitirá a Japón contar con sistemas de defensa contra misiles que actúen dentro y fuera de la atmósfera, los *Patriot Advanced Capabilities* (PAC-3) terrestres y los SM-3 embarcados en los buques Aegis, respectivamente, que se coordinarán desde el centro de mando conjunto de Kadena a partir de 2010.

La constatación japonesa de la mutación del contexto estratégico regional y de las nuevas exigencias de la seguridad internacional obligó a revisar la estrategia de seguridad, empezando por definir una política exterior más asertiva y proactiva y acabar con la excepcionalidad. La caída electoral de los socialistas y comunistas dio a los dos partidos mayoritarios los dos tercios de las cámaras, con lo que la coalición gobernante pudo reivindicar la normalización de su acción exterior, tal y como hizo el ministro de Defensa, Fukushima Nukaga en la quinta Conferencia de Seguridad IISS-Asia de Singapur en 2006. La Directiva de Defensa Nacional de diciembre de 2004 abogó por una relajación de las restricciones militares de forma que se pudiera facilitar el despliegue de fuerzas japonesas en misiones internacionales y participar, sobre todo, en la estabilización regional de Asia-Pacífico. La Directiva elevó el rango de las misiones de seguridad internacional, que se consideraban hasta entonces secundarias en el planeamiento de defensa de la fuerzas de autodefensa, para hacer frente a las “nuevas amenazas” que afectan a la seguridad internacional, como el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva.

La normalización militar condujo a la instauración de un Ministerio de Defensa, un Estado Mayor Conjunto y una Agencia de Inteligencia de la Defensa. El paso de una Agencia a un Ministerio en enero de 2007 tiene un valor simbólico para los miembros de las fuerzas armadas porque coloca la defensa a la altura del resto de las demás políticas. Desde el punto de vista funcional, permite dejar de ser una agencia de gestión (*kanri kancho*) para pasar a ser una agencia de política (*seisaku kancho*). El cambio llevará algún tiempo porque la acción conjunta establecida en marzo de 2006 precisará tiempo antes de que lo conjunto se imponga sobre los tres ejércitos que llevan varias décadas de autonomía y, sobre todo, antes de que el Ministerio cuente con una verdadera capacidad de planeamiento estratégico –prevista para septiembre de 2007– que complete la operativa conjunta. El nuevo Ministerio asume el protagonismo de las misiones de seguridad –que han pasado a ser las misiones principales de las fuerzas de autodefensa– en detrimento del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La estrategia, denominada estrategia integral de seguridad para resaltar su carácter multidimensional, consiste en una mezcla de defensa propia y de cooperación con los EEUU y con la comunidad internacional. Descartada la primacía, por su voluntad de no convertirse en una potencia militar, y la seguridad cooperativa porque no existe todavía en la zona ninguna organización regional, su estrategia aprovecha sus elementos peculiares de defensa y le permite crecer hacia la seguridad.<sup>1</sup> La estrategia consta de dos objetivos políticos: poner el territorio a salvo de amenazas directas y contribuir a la seguridad internacional. Los medios para alcanzar esos objetivos se establecen en las Directivas para los Programas de Defensa Nacional que se han actualizado en 1976, 1996 y 2004 y se desarrollan mediante programas que abarcan cinco años fiscales.

Finalmente, un elemento que estaba ya normalizado era el programa de intercambios y asistencia desarrollado por las fuerzas de autodefensa dentro de lo que ahora se denomina diplomacia de defensa y que incluye el intercambio de oficiales, las consultas regulares y los ejercicios conjuntos con sus países vecinos y, crecientemente, con actores tan distantes como los europeos o los de Asia central. En particular, y desde 1996, Japón ha venido patrocinando el Foro de Defensa de Tokio, un

---

<sup>1</sup> Las publicaciones de seguridad y defensa de Japón –“White Paper on Defence”, “The Japan-US Alliance of the New Century”, “National Defence Program Guidelines 2004” y “Mid-Term Defence Program FY2005-2009”– se encuentran en traducciones autorizadas al inglés en [http://www.jda.go.jp/e/index\\_.htm](http://www.jda.go.jp/e/index_.htm).

foro anual de dialogo entre las autoridades de defensa regionales. También ha venido manteniendo conferencias bienales con la OTAN para intercambiar percepciones de seguridad en Europa y Asia-Pacífico.

#### *Los cambios del día siguiente*

Los cambios anuncian nuevos cambios. La proyección de los datos anteriores permite prever nuevas facetas de cambio. En primer lugar, parece difícil que la revisión de las limitaciones de posguerra no afecte a los principios de no nuclearización y defensa. Japón sigue mostrando su apoyo a los tres principios de la no nuclearización –no posesión ni producción ni introducción de armas nucleares–, pero la proliferación vigente en la zona ha abierto una ventana de oportunidad al debate. En octubre de 2006 el responsable de política del PDL, Shoichi Nakagawa, y el ministro de Exteriores, Taro Aso, apoyaron la necesidad de debatir el asunto en plena crisis de las pruebas nucleares norcoreanas. La posibilidad del debate es apoyada por el 61% de la población según la encuesta Yomiuri de noviembre de 2006, aunque la misma encuesta muestra un apoyo mayoritario del 80% a preservar los tres principios de no nuclearización. Las reiteradas declaraciones del primer ministro Abe Shinzo afirmando una y otra vez su adhesión a los tres principios de la no nuclearización demuestran que el debate ya se ha instalado en la sociedad.

Otro candidato al cambio o al debate sobre el cambio es el mantenimiento de las limitaciones constitucionales al uso de la fuerza. La recuperación del instrumento militar para la acción exterior ha cuestionado la vigencia y necesidad de preservar una letra cuyo espíritu se ha visto superado por la práctica. La proyección internacional de las fuerzas de autodefensa no puede sustentarse indefinidamente en leyes de medidas especiales que necesitan prorrogarse bienalmente y que complican el planeamiento estratégico a medio y largo plazo. La modificación parece inevitable para que Japón pueda formar parte de una alianza o coalición u operar en entornos inestables como la mayor parte de los escenarios de actuación. Del mismo modo, mientras la India crea un mando de defensa aeroespacial, Corea del Sur lanza su primer satélite de comunicaciones militares en agosto de 2006 y China destruye en enero de 2007 un satélite de comunicaciones en su órbita, es de esperar que Japón se acabe replanteando su posición en materia de investigación espacial, una carrera que ya ha iniciado con los satélites de reconocimiento cuatro, el primero lanzado en 2003. El problema para estos cambios es de comunicación y de oportunidad, porque los líderes japoneses deben comunicar a su población y a la de los vecinos regionales la lógica de su paso de una política de defensa a una de seguridad y hacerlo en un momento que permita suprimir o recortar las limitaciones constitucionales sin abrir una controversia profunda.

La dinámica en la que ha entrado la política exterior japonesa también augura nuevas mutaciones en sus aspectos de seguridad. Según acaba de manifestar el ministro de Relaciones Exteriores, Taro Aso, ante el Instituto Japonés de Asuntos Internacionales, la política exterior japonesa se apoya en dos ejes: los valores y el arco de libertad y prosperidad. La orientación hacia los valores se decanta por la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la economía de mercado, que están estrechamente ligados a los tres intereses nacionales de supervivencia, estabilidad y prosperidad. El segundo pretende apoyar la democratización del arco que recorre la periferia euroasiática, desde los Balcanes a Oriente Medio, al Cáucaso y Asia central y del nordeste a partir del arco formado por los países más avanzados. A la vista de los resultados de la política exterior estadounidense, la asociación entre valores y seguridad no será fácil de aplicar. Japón puede afrontar ese objetivo diversificando los instrumentos para conseguirlo, por ejemplo aplicando la condicionalidad en su ayuda económica, pero una aplicación estricta de los principios podría generar tensiones adicionales con los regímenes de la zona, especialmente con China y Rusia.

Tanto para la expansión de los valores como para su mantenimiento, Japón precisa concertar alianzas y asociaciones estratégicas con actores internacionales que los compartan. Japón, sin ánimo de ser miembro de pleno derecho, se ha convertido en un socio global de la OTAN. Compartiendo la necesidad de superar el regionalismo y la voluntad de afrontar las nuevas tareas de seguridad global, el nivel de relaciones ha ido ascendido de nivel e intensidad. Como reconoció el primer ministro Abe el 12 de enero de 2007 ante el Consejo del Atlántico Norte, los japoneses

no volverán a tener reparos en llevar a cabo misiones militares en apoyo a la paz y la estabilidad internacional, tal y como hacen en Afganistán en colaboración con la OTAN.

Otra fuente de cambios futuros será la “presidencialización” de la política de seguridad japonesa. El proceso de cambios en la oficina (*kantei*) del primer ministro puesto en marcha en los noventa y acelerado por Koizumi ha aumentado las funciones ejecutivas del primer ministro en materia de política exterior y de coordinación interministerial. A lo anterior, Abe desea añadir la creación de un Consejo de Seguridad Nacional dentro del *kantei* que proporcionaría al primer ministro una dosis extra de control sobre la política de seguridad y defensa. La tendencia se consolidaría si se acaba creando una Agencia de Inteligencia Nacional y todos estos nuevos instrumentos proporcionarían al primer ministro la capacidad de actuación preactiva que precisan las modernas políticas de seguridad.

**Conclusión:** Japón es la democracia industrial de Asia-Pacífico que más valores occidentales comparte. Mantiene su relación bilateral de defensa con EEUU pero se encamina hacia un modelo de seguridad articulado sobre una geometría variable de actores locales y extrarregionales. Japón ha constatado que para ser un actor global precisa una dimensión de seguridad a la altura de su voluntad de protagonismo internacional. En coherencia con el nuevo escenario de seguridad internacional, Japón ha iniciado un proceso de reformas para normalizar su política, actualizar sus instituciones, mejorar sus capacidades y revisar sus relaciones. La nueva política de seguridad internacional de Japón refleja esos cambios y no serán los últimos mientras persevere en su voluntad de convertirse en un actor global.

*Félix Arteaga*

*Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano*